

UNIVERSITÄT SALZBURG
INSTITUT FÜR VERFASSUNGS- U. VERWALTUNGSRECHT
A-5020 SALZBURG, WEISERSTRASSE 22
Univ.-Prof.Dr.Josef WERNDL

Salzburg, 19.8.1987

An den

Präsidenten des Nationalrates
Herrn Mag. Leopold G r a t z

Dr. Karl Renner-Ring 3

1017 W i e n

Sehr geehrter Herr Präsident !

Zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Zollgesetz
1955 geändert werden soll, erlaube ich mir eine Stellungnahme in
25-facher Ausfertigung vorzulegen.

Beilagen

Mit freundlichen Grüßen

Zl.	29	GE/9	87
Datum:	20. AUG. 1987		
	24. Aug. 1987		

Thoma
L. Pöschner

UNIVERSITÄT SALZBURG
INSTITUT FÜR VERFASSUNGS- UND VERWALTUNGSRECHT
A-5020 SALZBURG, WEISERSTRASSE 22

Salzburg, 18. August 1987

Univ.-Prof.Dr.Josef WERNDL

An das

BUNDESMINISTERIUM für FINANZEN

Himmelpfortgasse 4-8

1015 W i e n

Betr: Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Zollgesetz 1955 geändert wird;

Wiewohl dies im "Allgemeinen Teil" der Erläuterungen mit keinem Wort angesprochen wird, sieht der gegenständliche Entwurf ua. auch eine Neufassung des § 23 ZG betreffend die Zollwache sowie die erstmalige Reglementierung des Waffengebrauches der Zollwache in Form eines neuzuschaffenden § 23a leg.cit. vor. Die rechtspolitische Absicht, so die Ausführungen im "Besonderen Teil" der Erläuterungen, besteht dabei darin, daß die Zollwache in ihren Funktionen und in ihrer Organisation stärker als bisher im Gesetz verankert, und die Regelung des Waffengebrauches "aus Gründen der Übersichtlichkeit" in einen neuen § 23a ZG verwiesen werden soll.

Mit der beabsichtigten Neuregelung werden nicht unbedeutende verfassungsrechtliche, aber auch verfassungspolitische Akzente gesetzt, die es angebracht erscheinen lassen, dazu aus universitärer Sicht Stellung zu beziehen. Immerhin geht es dabei um organisationsrechtliche (materiellrechtliche) Neuerungen im Zusammenhang mit der verfassungsgesetzlich umschriebenen Einrichtung eines Wachkörpers. Des weiteren ist es nicht auszuschließen, daß mit dem Entwurf auch die verfassungsgesetzlich gebotene Effizienz von bestehenden Verwaltungsorganisationen im Lichte der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit berührt wird (Art. 126b Abs.5 B-VG). Schließlich stellt sich in diesem Zusammenhang auch noch die Frage, ob die geplan-

- 2 -

ten Regelungen tatsächlich im Rahmen des Zollgesetzes und nicht vielmehr im Rahmen jener gesetzlichen Materien getroffen werden sollten, deren primärer Regelungsgegenstand die Verwaltungsorganisation bzw. der Waffengebrauch von Exekutivorganen ist.

1) Gemäß Art.II § 5 Abs.1 VÜG 1929 sind Wachkörper bewaffnete oder uniformierte oder sonst nach militärischem Muster eingerichtete Formationen, denen Aufgaben polizeilichen Charakters übertragen sind. Daß dazu auch die Zollwache zählt, mag zumindest hinsichtlich der Organisationsmerkmale unzweifelhaft sein, da es sich dabei jedenfalls um eine uniformierte, aber auch bewaffnete Einrichtung handelt, und bereits eines der im Art.II § 5 Abs.1 VÜG 1929 erwähnten Kriterien für das Vorliegen eines Wachkörpers ausreicht (Funk, ÖJZ 1973, 589, 591). Für das Vorliegen eines Wachkörpers im Sinne der erwähnten Verfassungsbestimmung spricht aber auch der einer Zollwache typischerweise zukommende Aufgabenbereich, da zu diesem auch Akte der unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalt (Hausdurchsuchungen, Beschlagnahme, Waffengebrauch etc.), sohin typische Aufgaben polizeilichen Charakters gehören.

Daran ändert auch der Umstand nichts, daß es sich bei den besonderen Aufgaben der Zollwache nicht um Angelegenheiten der allgemeinen Sicherheitspolizei, sondern um die besonderen Belange der Zollverwaltung und insofern um Verwaltungspolizei handelt. Dies umso weniger, als die Verfassungsbestimmung des Art.II § 5 Abs.1 VÜG 1929 zum einen nicht auf den Inhalt, sondern auf die Formen der Tätigkeit abstellt; zum anderen hat die Zollwache in der Negativabgrenzung der erwähnten Verfassungsbestimmung keine besondere Erwähnung gefunden.

Kennzeichnend für einen Wachkörper ist dessen Funktion als Exekutivorgan im Interesse der Durchsetzung von hoheitlich verfügbaren Maßnahmen. Insofern liegt dessen Spezialisierung nicht in der Rechtsanwendung, sondern in der Rechtsdurchsetzung bzw.

in der abstrakten Gefahrenabwehr. Exekutivorgane haben also grundsätzlich keine eigenständige Entscheidungskompetenz; sie haben vielmehr die Anordnungen der Behörden, denen sie beigegeben sind oder die sie zur Durchführung von besonderen Exekutivmaßnahmen ersucht haben, zu vollziehen. Die im Entwurf vorgeschlagene Regelung des § 23 Abs.6 kann demnach lediglich als Klarstellung und nicht etwa als Ausdruck einer neuen Rechtslage gedeutet werden. Dessenungeachtet kann ihr ein allgemeiner Erkenntniswert nicht abgesprochen werden.

Demgegenüber erscheint die bereits nach der bisherigen Rechtslage bestehende Möglichkeit zum "ständigen oder vorübergehenden" Einsatz von Zollwachebeamten als Organwalter von Zollämtern verfassungsgesetzlich, zumindest in dieser Form nicht unproblematisch. Mit der Uniformierung wird nämlich wiederum ein Element in das äußere Erscheinungsbild der Verwaltung getragen, das dem seit 1920 eingeschlagenen und in der Folge zunehmend ausgebauten Weg einer Durchrechtlichung möglichst aller Verwaltungsbereiche jedenfalls optisch zuwiderläuft. Des weiteren führt die Möglichkeit zur "ständigen" Heranziehung von Zollwachebeamten als Organwalter von Zollämtern zu einer Verwässerung des verfassungsgesetzlich vorgezeichneten Begriffes "Wachkörper". So gesehen trägt die geplante Regelung nicht nur nichts zur Rechtssicherheit bei, sondern ist vielmehr dazu angetan, die Zurechenbarkeit der jeweiligen Handlungen mitunter noch schwieriger zu gestalten, als sie ohnehin schon ist. Schließlich erhebt sich auch noch die Frage, inwieweit damit nicht auch dem Gebot der Sparsamkeit entgegengewirkt wird, wenn Beamte, die für eine bestimmte Tätigkeit ausgebildet sind, zeitweise oder ständig für andere Tätigkeiten abgezogen werden, wofür sie die entsprechende Qualifikation nicht mitbringen oder die kein Äquivalent zu ihrer besoldungsrechtlichen Stellung darstellen.

Zweifelsohne sollte - um Engpässen personeller ^{Art}/ vorzubeugen - der vorübergehende Einsatz von Zollwachebeamten für Zwecke der

- 4 -

nichtpolizeilichen Zollverwaltung sichergestellt bleiben. Angesichts der oben erwähnten Bedenken sollte diese Möglichkeit aber eher die Ausnahme sein und zudem auf jene Tätigkeit beschränkt bleiben, die eine Uniformierung und auch Bewaffnung tatsächlich erforderlich machen.

2) Als typisches Organisationsrecht sind die Absätze 4 und 5 des geplanten § 23 ZG in einem materiellen Gesetz, wie es das Zollgesetz nun einmal darstellt, fehl am Platz. Dafür bietet sich das Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz als der für derartige Regelungen zutreffendere Rahmen besser an.

3) Schlechterdings überflüssig und das damit verfolgte rechtspolitische Ziel einer besseren Übersichtlichkeit nachgeade konterkarierend ist schließlich der geplante § 23a ZG. Über weite Strecken handelt es sich dabei nämlich um Wiederholungen des Waffengebrauchsgesetzes 1969. Zweckmäßiger und vor allem gesetzesökonomischer wäre es, das Waffengebrauchsgesetz dahingehend abzuändern, daß es auch für die Organe der Zollwache anwendbar ist (Ergänzung des § 2 legit). Allenfalls notwendige Regelungen, die sich aus der Natur der besonderen Aufgaben der Zollwache ergeben, könnten erneut im Waffengebrauchsgesetz selbst, so etwa durch Ergänzung des § 7 Z.3 legit. getroffen werden.